

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Penelitian**

Perekonomian dunia dewasa ini berkembang menjadi semakin kompleks, begitu pula dengan berbagai praktik kecurangan yang menyelimutinya. Seiring dengan hal tersebut, kasus pelanggaran akuntansi semakin marak terjadi sehingga mencerminkan ketidakprofesionalan dan pelanggaran etis akuntan. Masyarakat hingga saat ini masih meragukan akuntan yang seharusnya memiliki citra etis dan profesional.

Informasi yang di sediakan oleh akuntan bagi para pemangku kepentingan sudah seharusnya profesional dan terpercaya. Mengingat tugas akuntan yang krusial dalam organisasi, Informasi yang tidak profesional dapat menyebabkan terjadinya berbagai macam kerugian. Hal tersebut dikarenakan, dalam pengambilan keputusan para pemangku kepentingan berpedoman terhadap laporan keuangan yang disediakan oleh akuntan. Sehingga laporan keuangan yang tidak profesional dapat menimbulkan informasi yang salah dan berujung pada pengambilan keputusan yang salah pula (Tria dan Adeng, 2016).

Tindak kecurangan baik dari sektor privat maupun sektor publik telah marak terungkap beberapa tahun belakangan ini sehingga menimbulkan perhatian serius dari masyarakat. Khususnya dengan terungkapnya berbagai kecurangan dari sektor publik di Indonesia. Tindak kecurangan yang paling serius dan cukup sensitif di Indonesia adalah korupsi. Seberapapun kecilnya dana yang di korupsi, selalu menimbulkan kerugian. Untuk itu korupsi perlu di

berantas. Pemberantasan korupsi walaupun dalam skala kecil, tidak kalah strategisnya dengan pemberantasan korupsi dalam skala besar (Diniastri, 2010). Sebagai langkah awal untuk memberantas korupsi, yaitu dengan terlebih dahulu dilakukan pendeteksian. Cara yang paling efektif untuk melakukan pendeteksian terhadap tindak korupsi, salah satunya adalah dengan menerapkan *whistleblowing*.

*Whistleblowing* (meniup peluit) adalah suatu tindakan pengungkapan kepada pihak internal (manajemen yang lebih tinggi) atau kepada pihak eksternal yang berwenang dan/atau kepada publik tentang adanya suatu yang dipercaya sebagai perilaku yang tidak etis, tidak bermoral, serta melanggar hukum yang dapat menimbulkan kerugian terhadap pemangku kepentingan maupun organisasi. Pihak yang melakukan pelaporan atas perbuatan tidak etis tersebut dinamakan dengan *whistleblower*. *Whistleblower* adalah seseorang (pihak internal dalam suatu organisasi) yang memberitahukan adanya dugaan kecurangan, penyalahgunaan wewenang, atau ketidakpatuhan secara hukum maupun kode etik dalam sebuah organisasi kepada publik atau pihak-pihak terkait yang berkuasa. Dibandingkan dengan metode lainnya seperti *internal controlling system*, *internal audit* maupun *eksternal audit*, pengaduan dari *whistleblower* terbukti lebih efektif diterapkan untuk memerangi *fraud* (Sweeney, 2008).

Salah satu kasus *whistleblowing* yang cukup terkenal yaitu kasus Frank Serpico, seorang polisi yang bertugas di Kepolisian Sektor Los Angeles (LAPD) pada tahun 1960-an. Sebagai seorang polisi yang bersih, Serpico

perlahan menemukan bahwa rekan-rekan kerjanya melakukan korupsi dan terbiasa di sogok. Setelah menyaksikan berbagai pelanggaran yang dilakukan oleh rekan-rekannya, Serpico memutuskan untuk mengungkap apa yang dilihatnya dengan bersaksi di hadapan komisi KNAPP yang dibentuk untuk mencari fakta seputar korupsi dalam kepolisian Los Angeles. Pasca kesaksiannya, Serpico memutuskan mundur dari kepolisian kemudian menetap di Swiss. Namanya selalu di kenang sebagai seorang polisi idealis di tengah komunitas polisi yang mayoritas korup. Bahkan kisah tersebut di angkat dalam sebuah film layar lebar yang ditayangkan pada tahun 1973.

Kasus mengenai *whistleblowing* yang terjadi di Indonesia diantaranya adalah kasus Susno Duaji yang mengungkapkan adanya mafia pajak di instansinya. Kasus ini melibatkan Gayus Tambunan yaitu seorang *staff* Direktorat Jenderal Pajak. Kasus yang dialami adalah pencucian uang dan korupsi dalam upaya pembebasan Susno Duaji dari dakwaan pencucian uang. Contoh kasus *whistleblowing* lainnya yang terjadi adalah Yohanes Waworuntu dalam kasus sistem administrasi badan hukum dan Agus Condro dalam pemilihan Deputy Senior Bank Indonesia (Sumendawai, et al., 2011).

Dalam Islam, adanya kewajiban untuk melaporkan temuan atau indikasi kecurangan sejalan dengan salah satu hadits shahih:

عَنْ أَبِي سَعِيدٍ الْخُدْرِيِّ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ قَالَ : سَمِعْتُ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ يَقُولُ :  
 مَنْ رَأَى مِنْكُمْ مُنْكَرًا فَلْيُغَيِّرْهُ بِيَدِهِ، فَإِنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فَبِلِسَانِهِ، فَإِنْ لَمْ يَسْتَطِعْ فَبِقَلْبِهِ وَذَلِكَ أَضْعَفُ  
 الْإِيمَانِ

Artinya: Dari Abu Sa'id Al Khudri radiallahuanhu berkata: Saya mendengar Rasulullah sahollallohu 'alaihi wa sallam bersabda: "Siapa yang

melihat kemungkaran maka rubahlah dengan tangannya, jika tidak mampu maka rubahlah dengan lisannya, jika tidak mampu maka (tolaklah) dengan hatinya dan hal tersebut adalah selemah-lemahnya iman”. (HR. Muslim, no. 34). ([www.google.com](http://www.google.com)).

Hadits ini berisi tentang anjuran Rasulullah untuk tidak berdiam diri terhadap suatu tindak kemungkaran. Adanya kemungkaran atau dalam hal ini adalah praktek korupsi dapat diubah dengan cara berani untuk mengungkapkannya sehingga kemudian dapat dilakukan tindak lanjut yang sesuai untuk mengurangi intensitas kecurangan dan kerugian yang akan ditimbulkan.

Berikut adalah beberapa contoh keberhasilan dalam penerapan *whistleblowing* untuk mengungkapkan kasus KKN yang terjadi pada organisasi sektor publik di Indonesia:

1. Kasus cek perjalanan dalam suap pemilihan deputy gubernur senior Bank Indonesia Miranda S. Goeltom pada Juni 2004, dengan *whistleblower* Agus Condro, anggota DPR (Antaraneews.com, 1 Juni 2011).
2. Kasus penyuaan anggota KPU Mulyana W. Kusumah pada April 2005, dengan *whistleblower* Khairiansyah Salman, auditor BPK (Suara Merdeka, 20 Mei 2005).
3. Kasus korupsi Hambalang yang melibatkan Menteri Pemuda dan Olahraga, Andi Malarangeng dan Ketua Partai Demokrat, Anas Urbaningrum dengan *whistleblower* Muhammad Nazaruddin, Anggota DPR (Tempo.co, 4 September 2014).
4. Kasus mafia pajak Gayus Tambunan, dengan *whistleblower* Susno Duadji, Kabareskrim POLRI (Kertapati, 2009).

Menjadi seorang whistleblower bukanlah suatu hal yang mudah. Seseorang yang mengetahui adanya tindak kecurangan dalam organisasi umumnya akan mengalami suatu dilema dalam memutuskan apakah harus mengungkapkan kecurangan tersebut atau tetap membiarkannya tersembunyi. Ancaman baik dari segi fisik maupun psikis dan secara langsung maupun tidak langsung merupakan berbagai risiko yang dapat diterima oleh seorang *whistleblower* atas tindakan *whistleblowing* yang dilakukan. Berbagai risiko tersebut dapat menimbulkan ketakutan terhadap *whistleblower* sehingga *whistleblower* dapat dipengaruhi oleh pihak tertentu untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang berkaitan dengan kesaksiannya terhadap suatu kasus.

Mengamati kasus seputar whistleblowing suatu negara, salah satunya adalah dengan mengamati adanya kasus korupsi. Kondisi Indonesia saat ini berdasarkan temuan *Transparency International* (TI) dalam *Corruption Perception Index* (CPI) 2016, Indonesia telah mengalami perbaikan dalam pemberantasan korupsi yaitu dengan mendapatkan 37 poin dan menempati urutan ke 90 dari 176 negara yang diukur. Tetapi, kenaikan CPI Indonesia ini hanya mampu menyalip Thailand (35 poin) yang selalu berada di atas Indonesia sejak 5 tahun terakhir. Peringkat tersebut jika dibandingkan dengan negara ASEAN lainnya, masih berada di bawah Malaysia (49 poin), Brunei (58 poin) dan Singapura (85 poin).

Berbagai kondisi tersebut diatas merupakan wujud dari tata kelola pemerintah yang belum baik dan berdampak pada kepercayaan publik yang semakin melemah. Hal tersebut menyebabkan semakin tingginya tuntutan *good*

*governance* untuk berbagai organisasi. *Good governance* menurut UNDP yaitu hubungan yang sinergis dan konstruktif antara negara, sektor swasta dan masyarakat dalam berbagai prinsip yaitu; partisipasi, supremasi hukum, transparansi, cepat tanggap, membangun konsesus, kesetaraan, efektif dan efisien, bertanggungjawab serta visi strategik (Rohmaida, 2017).

Penelitian dari berbagai institusi, seperti *Organization for Economic Co-Operation and Development* (OECD), *Association of Certified Fraud Examiner* (ACFE) dan *Global Economic Crime Survey* (GECS), menyimpulkan bahwa salah satu cara yang paling efektif untuk mencegah dan memerangi praktik yang bertentangan dengan *good governance* yaitu dengan menerapkan *whistleblowing system* (KNKG, 2008). Di Indonesia, Pedoman umum *whistleblowing system* telah resmi diterbitkan pada tahun 2008 oleh Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG). Dorongan diterbitkannya Pedoman ini yaitu dengan adanya penelitian dari *Institute of Business Ethics* pada tahun 2007 yang menyebutkan bahwa setidaknya satu dari empat orang dalam organisasi mengetahui adanya tindak kecurangan, tetapi sebanyak 52% dari orang tersebut lebih memilih untuk diam dan tidak melakukan apapun (KNKG, 2008). Hal tersebut dikarenakan kurangnya rasa aman dan jaminan keselamatan sebagai dampak dari *whistleblowing system* yang belum optimal.

Dalam suatu organisasi, penting untuk dilakukan pemahaman terhadap faktor-faktor yang dapat memengaruhi intensi pegawai dalam melakukan tindakan *whistleblowing* sehingga dapat dirancang suatu sistem *whistleblowing* yang lebih efektif. Partisipasi dari whistleblower juga sangatlah penting

terhadap efektifitas sistem *whistleblowing* tersebut. Karena sistem tidak akan berjalan dan bermanfaat untuk kelangsungan kebaikan organisasi jika tidak ada pegawai yang memanfaatkan sistem tersebut untuk melaporkan adanya tindak kecurangan.

*Whistleblowing* adalah suatu proses kompleks dengan faktor-faktor organisasi dan pribadi yang terlibat didalamnya. Miceli dan Near (1988) dalam penelitiannya menyatakan bahwa tipe yang biasanya cenderung untuk melakukan tindakan *whistleblowing* yaitu tipe dengan jabatan profesional, telah lama bekerja, memiliki kinerja yang baik, memiliki reaksi yang positif terhadap pekerjaannya, biasanya berjenis kelamin laki-laki, berada dalam kelompok kerja yang besar, dan diberikan tanggungjawab oleh pekerja lainnya untuk melakukan tindakan *whistleblowing* (Wijaya dan Djamilah, 2008).

Penelitian mengenai intensi untuk melakukan tindakan *whistleblowing* telah dilakukan oleh beberapa peneliti baik dari dalam maupun luar negeri. Penelitian tersebut umumnya mengambil sampel dari kalangan mahasiswa, auditor internal-eksternal, maupun *professional accountant* yang berkerja di perusahaan. Beberapa penelitian mengenai intensi mahasiswa untuk melakukan tindakan *whistleblowing* telah dilakukan oleh Chiu (2003) dan Chinadan (2008) di Amerika (Destirana dan Andri, 2014).

Penelitian mengenai intensi untuk melakukan tindakan *whistleblowing* di kalangan mahasiswa juga telah dilakukan di Indonesia. Ghani (2010) melakukan penelitian mengenai intensi *whistleblowing* dengan mahasiswa akuntansi di Universitas Diponegoro sebagai responden penelitian. Selain itu,

Sugiyanto, dkk (2011) juga telah melakukan penelitian mengenai intensi *whistleblowing* dengan responden mahasiswa akuntansi di kota Makassar, dan penelitian mengenai intensi *whistleblowing* berdasarkan *theory of planned behavior* dengan responden mahasiswa akuntansi di kota Yogyakarta dan Semarang juga telah dilakukan oleh Sulistomo pada tahun 2012.

Di kalangan auditor, penelitian mengenai intensi untuk melakukan tindakan *whistleblowing* beberapa diantaranya dilakukan oleh Sagara (2013) yaitu meneliti profesionalisme internal auditor yang berpengaruh terhadap intensi untuk melakukan tindakan *whistleblowing* dan Destriana (2014) yang menguji faktor-faktor yang memengaruhi intensi auditor untuk melakukan tindakan *whistleblowing*. Walaupun berbagai penelitian mengenai *whistleblowing* telah dilakukan di Indonesia, namun mayoritas sektor yang diteliti adalah mahasiswa, internal-eksternal auditor dan pegawai di perusahaan. Sedangkan, penelitian yang menguji intensi untuk melakukan tindakan *whistleblowing* di kalangan akunan publik masih jarang dilakukan.

Penelitian ini mengacu pada penelitian Bagustianto dan Nurkholis (2015) yang berjudul “Faktor-Faktor yang Memengaruhi Minat Pegawai Negeri Sipil (PNS) Untuk Melakukan Tindakan *Whistleblowing* (Studi pada PNS BPK RI)”. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian tersebut yaitu terletak pada objek penelitian, subjek penelitian dan waktu penelitian. Penelitian ini bertujuan untuk meneliti empat determinan *whistleblowing* yaitu tingkat keseriusan kecurangan, *self efficacy*, dukungan organisasi dan *locus of commitment* sebagai variabel intervening. Subjek penelitian yang diambil dalam penelitian ini lebih



luas yaitu menguji faktor-faktor yang memengaruhi intensi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam melakukan tindakan *whistleblowing* di Indonesia pada lingkup Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia perwakilan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Pemerintah Kota serta Kabupaten se-Daerah Istimewa Yogyakarta yang sebelumnya hanya dilakukan pada lingkup yang lebih kecil yaitu pada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) saja. Sedangkan waktu penelitian ini dilakukan pada tahun 2018.

Penulis berharap dengan dilakukannya penelitian ini maka dapat memperkaya hasil penelitian sejenis yaitu mengenai *whistleblowing* di sektor publik di Indonesia yang notabennya merupakan negara berkembang dengan karakteristik tingkat korupsi yang masih tinggi. Dengan demikian penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Analisis Faktor-Faktor yang Memengaruhi Intensi Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk Melakukan Tindakan *Whistleblowing* (Studi Empiris pada Badan Pemeriksa Keuangan RI dan Pemerintah Kota serta Kabupaten di Daerah Istimewa Yogyakarta)”**.

## **B. Batasan Masalah Penelitian**

Penelitian ini memiliki batasan masalah supaya penelitian lebih fokus dan tidak meluas dari pembahasan yang dimaksud.

1. Dalam penelitian ini penulis membatasinya pada ruang lingkup penelitian yaitu faktor-faktor yang memengaruhi intensi Pegawai Negeri Sipil (PNS)

untuk melakukan tindakan *whistleblowing* antara lain tingkat keseriusan kecurangan, *self efficacy*, dukungan organisasi dan *locus of commitment*.

2. Penelitian ini mengukur intensi untuk melakukan tindakan *whistleblowing* dengan sample yaitu Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Daerah Istimewa Yogyakarta khususnya pada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI Perwakilan Daerah Istimewa Yogyakarta serta Badan Keuangan dan Aset Daerah di Daerah Istimewa Yogyakarta.

### **C. Rumusan Masalah Penelitian**

Penelitian ini akan mengkaji mengenai faktor-faktor yang memengaruhi intensi Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk melakukan tindakan *whistleblowing*. Maka berdasarkan uraian latar belakang di atas dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apakah tingkat keseriusan kecurangan berpengaruh positif terhadap *locus of commitment*?
2. Apakah *self efficacy* berpengaruh positif terhadap *locus of commitment*?
3. Apakah dukungan organisasi berpengaruh positif terhadap *locus of commitment*?
4. Apakah tingkat keseriusan kecurangan berpengaruh positif terhadap intensi untuk melakukan tindakan *whistleblowing*?
5. Apakah *self efficacy* berpengaruh positif terhadap intensi untuk melakukan tindakan *whistleblowing*?

6. Apakah dukungan organisasi berpengaruh positif terhadap intensi untuk melakukan tindakan *whistleblowing*?
7. Apakah *locus of commitment* berpengaruh positif terhadap intensi untuk melakukan tindakan *whistleblowing*?
8.
  - a. Apakah tingkat keseriusan kecurangan berpengaruh terhadap intensi untuk melakukan tindakan *whistleblowing* dengan *locus of commitment* sebagai variabel intervening?
  - b. Apakah *self efficacy* berpengaruh terhadap intensi untuk melakukan tindakan *whistleblowing* dengan *locus of commitment* sebagai variabel intervening?
  - c. Apakah dukungan organisasi berpengaruh terhadap intensi untuk melakukan tindakan *whistleblowing* dengan *locus of commitment* sebagai variabel intervening?

#### **D. Maksud dan Tujuan Penelitian**

Berdasarkan masalah yang telah dirumuskan diatas, maka penelitian ini dilakukan dengan maksud untuk memperoleh gambaran berupa fakta-fakta empiris yang dapat dijadikan sebagai indikator mengenai adanya faktor-faktor yang memengaruhi intensi pegawai negeri sipil untuk melakukan tindakan *whistleblowing*.

Tujuan yang ingin dicapai melalui penelitian ini adalah untuk menguji dan mendapatkan bukti empiris mengenai:

1. Pengaruh positif tingkat keseriusan kecurangan terhadap *locus of commitment*.
2. Pengaruh positif *self efficacy* terhadap *locus of commitment*.
3. Pengaruh positif dukungan organisasi terhadap *locus of commitment*.
4. Pengaruh positif tingkat keseriusan kecurangan terhadap intensi untuk melakukan tindakan *whistleblowing*.
5. Pengaruh positif *self efficacy* terhadap intensi untuk melakukan tindakan *whistleblowing*.
6. Pengaruh positif dukungan organisasi terhadap intensi untuk melakukan tindakan *whistleblowing*.
7. Pengaruh positif *locus of commitment* terhadap intensi untuk melakukan tindakan *whistleblowing*.
8.
  - a. Pengaruh positif tingkat keseriusan kecurangan terhadap intensi untuk melakukan tindakan *whistleblowing* dengan *locus of commitment* sebagai variabel intervening.
  - b. Pengaruh positif *self efficacy* terhadap intensi untuk melakukan tindakan *whistleblowing* dengan *locus of commitment* sebagai variabel intervening.
  - c. Pengaruh positif dukungan organisasi terhadap intensi untuk melakukan tindakan *whistleblowing* dengan *locus of commitment* sebagai variabel intervening.

## **E. Manfaat Penelitian**

Dengan tercapainya tujuan penelitian ini, maka hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan sebagai berikut:

1. Untuk memberikan bukti empiris terkait pengaruh *self efficacy*, *locus of commitment*, tingkat keseriusan kecurangan dan dukungan organisasi terhadap intensi untuk melakukan tindakan *whistleblowing*.
2. Sebagai referensi bagi penelitian selanjutnya terkait dengan topik *whistleblowing*.
3. Sebagai bahan pertimbangan bagi pengambil keputusan dalam membangun sistem *whistleblowing* yang lebih efektif khususnya bagi organisasi sektor publik.